IX kadencja

SEJM RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

KANCELARIA SEJMU
Biuro Komisji Sejmowych

PEŁNY ZAPIS PRZEBIEGU POSIEDZENIA

■ **Komisji Ustawodawczej**
(nr 14)
z dnia 7 sierpnia 2020 r.

Pełny zapis przebiegu posiedzenia

Komisji Ustawodawcza (nr 14)

7 sierpnia 2020 r.

Komisja Ustawodawcza, obradująca pod przewodnictwem posła **Arkadiusza Myrchy (KO)**, przewodniczącego Komisji, rozpatrzyła:

– zaopiniowanie dla Marszałka Sejmu – w trybie art. 121 ust. 2 Regulaminu Sejmu – spraw zawisłych przed Trybunałem Konstytucyjnym o sygn. akt: K 18/19, SK 89/19, SK 93/19, P 8/20, SK 17/20.

W posiedzeniu udział wzięli: **Dominik Tarczyński** i **Karol Karski** – posłowie do Parlamentu Europejskiego.

W posiedzeniu udział wzięli pracownicy Kancelarii Sejmu: **Marcin Wójcik** – z sekretariatu Komisji w Biurze Komisji Sejmowych; **Paweł Bachmat** naczelnik Wydziału Analiz Konstytucyjnych Biura Analiz Sejmowych, **Bogusław Przywora**, **Marcin Spyra**, **Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Karol Dobrzeniecki**, **Ewelina Gierach** – eksperci do spraw legislacji z Biura Analiz Sejmowych.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Witam państwa serdecznie na kolejnym posiedzeniu Komisji Ustawodawczej zwołanej z inicjatywy pani marszałek Witek. Na wstępie chcę udzielić wyjaśnienia, bo zostało skierowanych kilka pytań. Nie mamy sprawy, która nas mocno wiąże terminowo. Mimo wszystko w sierpniu pani Marszałek uznała, że należy zwołać Komisję, aby w miarę możliwości odciążać pracę Biura Analiz Sejmowych i zaopiniować przygotowane stanowiska, żeby mogły czekać na wyznaczenie terminów w trybunale. Stąd Komisja została zwołana przez panią marszałek w nagłym i niespodziewanym terminie.

Zanim przejdziemy do omówienia pierwszej sprawy, a zaczniemy według doręczonego państwu porządku obrad od sprawy K 18/19, tradycyjnie zarządzę sprawdzenie kworum. Linki aktywacyjne i kody zostały już wysłane. W związku z tym poproszę o uruchomienie próbnego głosowania. Jak tylko będziemy mieli kworum, przejdziemy do normalnych głosowań. Widzimy, że wszyscy już są. Witam wszystkich członków Komisji pracujących zdalnie, witam ekspertów, pana dyrektora i naszych europosłów.

Głosowanie kworum pozostawiam otwarte, a my przechodzimy do omówienia sprawy K 18/19. Pan profesor Przywora, bardzo proszę.

Ekspert do spraw legislacji w Biurze Analiz Sejmowych Bogusław Przywora:

Dziękuję, panie przewodniczący. Szanowna Komisjo, w imieniu Biura Analiz Sejmowych chciałbym przedstawić syntetycznie złożony wniosek skierowany do kontroli do Trybunału Konstytucyjnego. Wniosek złożyła Rada Miasta Piły. Dotyczy z jednej strony całej ustawy o zmianie ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków oraz niektórych innych ustaw z dnia 27 października 2017 r. (Dz. U. z 2017 r. poz. 2010). Dalej będę posługiwał się skrótowo: ustawa nowelizująca.

Wnioskodawca zarzuca niedochowanie trybu wymaganego dla uchwalenia ustawy, w szczególności są to kwestie związane z opiniowaniem przez Komisję Wspólną Rządu i Samorządu Terytorialnego, podniesione w pkt 1 lit. a-c *petitum* wniosku. Z drugiej strony wnioskodawca wskazuje, jako przedmiot kontroli, przepisy ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzaniu ścieków – odpowiednie punkty *petitum* 2-7. Dotyczą one uprawnienia przyznanego organowi regulacyjnemu, dyrektorowi regionalnemu zarządu gospodarki wodnej Państwowego Gospodarstwa Wodnego Wody Polskie. Tak nazywa się organ regulacyjny, do którego będę odnosił się w trakcie prezentowania stanowiska.

Proszę państwa, zaskarżone przepisy materialne, nie będę ich wszystkich wymieniał, dotyczą kategorii, które spróbuję uporządkować. Pierwsza kategoria dotyczy wyposażenia organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzania taryfy w zakresie, w jakim pozbawia wójta oraz radę gmin ich dotychczasowych uprawnień w procedurze zatwierdzania taryfy. Druga kategoria dotyczy przepisów, które wyposażają organ regulacyjny w kompetencje do ustalania tymczasowej taryfy w zakresie, jakie pozbawiają wójta oraz radę gminy dotychczasowych uprawnień w procedurze zatwierdzania taryfy. Trzecia kategoria dotyczy wyposażania organu regulacyjnego w kompetencje do zatwierdzania cen i stawek opłat w okresie pierwszych 18 miesięcy do dnia podjęcia działalności przez powołane lub utworzone przedsiębiorstwo wodociągowo-kanalizacyjne lub podjęcia przez istniejące przedsiębiorstwo nowego rodzaju działalności gospodarczej, w zakresie zbiorowego zaopatrzenia w wodę lub zbiorowego odprowadzania ścieków, w obszarze, w jakim pozbawiają wójta i radę gmin ich dotychczasowych kompetencji w procedurze ustalania stawek i opłat. Ostatnie jest w obrębie, w jakim wyposażają organ regulacyjny w kompetencje nadzorcze nad działalnością samorządu gminnego, w zakresie świadczenia usług zbiorowego zaopatrzenia w wodę. Tak syntetycznie można zakreślić zakres przedmiotowy.

Odnosząc się do analizy formalnej, trzeba podkreślić, że to jest wniosek złożony przez podmiot, który ma ograniczoną legitymację w związku z art. 191 ust. 1 pkt 3 konstytucji, który stanowi, że z wnioskiem w sprawach, o których mowa w art. 198, do Trybunału Konstytucyjnego mogą wystąpić organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, ale w zakresie spraw objętych ich działaniem. Należy to interpretować w sposób ścisły. Niedopuszczalna jest interpretacja rozszerzająca. Dlatego wnioskodawca każdorazowo jest zobowiązany wykazać, że zaskarżone regulacje, przepisy dotyczą bezpośrednio realizacji, które wynikają z unormowań konstytucyjnych lub ustawowych. Takie jest ugruntowane stanowisko Trybunału Konstytucyjnego. Przykładowo, można wskazać postanowienie trybunału z 19 stycznia 2016 r., sygn. akt Tw 21/15 lub z 10 października 2003 r., sygn. akt Tw 11/03.

Proszę państwa, trybunał sformułował wykładnię tych przepisów. Należy postawić pytanie, czy wnioskodawca całkowicie spełnił wymogi wniosku w zakresie zaskarżenia? Nie chodzi o to, aby organy stanowiące jednostki samorządu terytorialnego, wskazywały na istnienie interesu prawnego po ich stronie, determinującego granice prawa do wniesienia tegoż wniosku, lecz o to, by wykazały, iż sprawa objęta żądaniem wniosku jest zarazem sprawą objętą zakresem ich działania. Przykładowo, takie stanowisko trybunał przyjął w sprawie K 28/00. Jak wspomniałem, wniosek do Trybunału Konstytucyjnego złożyła Rada Miasta Piły. W założeniu art. 48 ust. 1 pkt 1 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym wniosek powinien spełniać wymogi, w szczególności wskazywać zakres zaskarżenia, uzasadnienie, wzorzec konstytucyjny. Zdaniem Sejmu kwestionowany przez wnioskodawcę akt normatywny dotyczy spraw objętych zakresem działania wnioskodawcy w odniesieniu do kwestionowanej w pkt 1 lit. a-c *petitum* wniosku ustawy nowelizującej, tylko w niewielkim zakresie art. 1 pkt. 6-8 i 10 ustawy nowelizującej, stanowiących o uchyleniu unormowań dotyczących uprawnień przysługujących dotychczasowemu podmiotowi legitymowanemu do ustalania i weryfikacji taryf, radzie gminy na rzecz organu regulacyjnego. Natomiast powołane w uzasadnieniu wniosku argumenty dotyczą przyznania tej kompetencji. Dlatego Sejm będzie wskazywał na przesłanki stanowiące podstawę do merytorycznego rozpoznania tego punktu ustawy nowelizującej oraz następujących zakwestionowanych przez wnioskodawcę przepisów ustawy o zbiorowym zaopatrzeniu w wodę i zbiorowym odprowadzeniu ścieków. Artykuły są następujące: art. 24b ust. 1, art. 24c ust. 1, 2-3 oraz art. 21a ust. 3 pkt 2 ustawy, następnie art. 24c ust. 4 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 i wreszcie art. 24i ust. 1-2 oraz art. 27a ust. 3 pkt 2 ustawy. Regulacje będą analizowane z punktu widzenia art. 16 ust. 2 konstytucji, w związku z art. 161 ust. 1 konstytucji. W tym zakresie, w ocenie Sejmu, zostały spełnione wymogi do rozpoznania merytorycznego. W pozostałym zakresie, z uwagi na utratę obowiązywania przepisów lub niedopuszczalność orzekania, Sejm wnosi, jak wynika z *petitum*, o umorzenie postępowania.

Pierwszą z podejmowanych kwestii w analizie merytorycznej jest wymóg zasięgnięcia opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Wnioskodawca zarzuca, że na etapie rządowego procesu legislacyjnego nie stworzono realnych warunków do przeprowadzenia wymaganych przepisami ustawy konsultacji. Chodzi o zasięgnięcie opinii Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, jednakże mimo braku jej uzyskania, nie czekając na dalsze działanie Komisji, podjęto proces legislacyjny. Zdaniem wnioskodawcy, w ramach oceny skutków regulacji, niezgodnie ze stanem faktycznym podano, że w trakcie prac nad projektem ustawy wypełniono wymogi konsultacyjne przewidziane ustawowo. Wnioskodawca podnosi, że w trakcie przeprowadzonych czytań projektu ustawy nowelizującej na posiedzeniu Sejmu, posłowie zwracali uwagę, aby zasięgnąć stanowiska Komisji, ale to nie nastąpiło. Oceniając ten zarzut, należy powiedzieć, że odwołując się do bogatego orzecznictwa Trybunału Konstytucyjnego, chociażby do wyroku z 7 listopada 2013 r., sygnatura K 31/12, naruszenie postanowień uchwały Regulaminu Sejmu nie powoduje naruszenia konstytucji, natomiast należy badać zasadność zarzutu pod kątem powiązania treści z przepisami konstytucji. Należy ocenić wagę takich naruszeń, jako przesłanki uznania zasadności zarzutu, niezgodności procedury legislacyjnej z unormowaniami konstytucyjnymi i określić kryterium wpływu naruszeń na treść uchwalonej regulacji. Bardzo ważne jest, aby sprawdzić, czy naruszenie przepisów Regulaminu Sejmu doprowadziło do zniweczenia celu, któremu służyły przepisy. Takie stanowisko wyprowadził trybunał do sprawy P 4/14.

Odnosząc się do zarzutu wnioskodawcy w przedmiocie niezgodności ustawy nowelizującej z przepisami poprawnej legislacji, wynikającymi z art. 2, oraz w związku z zasadą legalności, wynikającą z art. 7 konstytucji, bo na te wzorce wskazuje wnioskodawca w *petitum* i wykazał ich powiązanie z zaskarżonym przepisem, należy stwierdzić co następuje. Kontrola Trybunału Konstytucyjnego może przyjmować różny stopień nasilania, w zależności od charakteru norm regulaminowych, którym uchybiono w procesie prawodawczym. Stwierdzenie niezgodności aktu z konstytucją możliwe jest jedynie, gdy dojdzie do naruszenia konstytucyjnych elementów procesu ustawodawczego, gdy skala naruszeń wystąpi z intensywnością uniemożliwiającą posłom wyrażenie w toku prac Komisji i obrad plenarnych stanowiska w sprawie poszczególnych przepisów lub całości ustawy. Takie stanowisko wyprowadził trybunał do spraw K 4/06 czy K 31/06. W ocenie Sejmu, i takie stanowisko prezentuje Biuro Analiz Sejmowych, kompetencja Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego do przedstawienia opinii o projekcie ustawy nie jest elementem konstytucyjnego trybu ustawodawczego. Zdaniem Biura Analiz Sejmowych, nie zostały spełnione przesłanki pozwalające na uznanie, że doszło do naruszenia przepisów dotyczących procedury ustawodawczej w stopniu prowadzącym do naruszenia norm konstytucyjnych. Uprawnienie reprezentacji samorządów do wyrażania opinii o projektach ustaw dotyczących działalności samorządów nie ma rangi uprawnienia statuowanego na poziomie konstytucji. Uprawnienie do opiniowania projektów aktów prawnych przysługuje Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego na podstawie przepisów ustawowych ustawy o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego, w świetle którego do jej zadań należy opiniowanie projektów aktów normatywnych, programów i innych dokumentów rządowych dotyczących problematyki samorządu terytorialnego.

Trzeba jeszcze podkreślić dwie sprawy. Z analizy procesu legislacyjnego wynika, że projekt ustawy nowelizującej został przedstawiony Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego. Ponadto Sejm zwraca uwagę, że ustawa o Komisji Wspólnej Rządu i Samorządu Terytorialnego nie wskazuje terminów, kiedy projekty aktów normatywnych powinny zostać przedstawione Komisji Wspólnej do zaopiniowania. Posługując się datami, z ustalenia wynika, że projekt ustawy nowelizującej został przesłany współprzewodniczącym Komisji Wspólnej wraz z pismem ministra infrastruktury i budownictwa z dnia 22 września 2017 r. Oznacza to, że Komisja miała możliwość przedstawienia opinii przed dniem jej pierwszego czytania w Sejmie, tj. 26 października 2017 r. na 50. posiedzeniu Sejmu – od 22 września do 26 października upłynął ponad miesiąc. Z tego względu należy wnosić, że Komisja Wspólna miała warunki do przedstawienia opinii w tej sprawie i termin 30 dni na jej wyrażenie mógł zostać spełniony. Tym bardziej, że ustawa

o Komisji Wspólnej nie określa na jakim etapie procesu legislacyjnego powinna zostać rozpoczęta i zakończona procedura opiniowania. Stąd, w ocenie Sejmu brak jest podstaw do stwierdzenia naruszenia ustawowego trybu opiniowania projektów.

Idąc dalej trzeba powiedzieć, że w odniesieniu do rządowych projektów ustaw, termin zakończenia procedury opiniowania określa art. 34 ust. 3 regulaminu Sejmu. Zgodnie z nim: „uzasadnienie powinno przedstawiać również wyniki przeprowadzanych konsultacji oraz informować o przedstawionych wariantach i opiniach, w szczególności, jeżeli obowiązek zasięgania takich opinii wynika z przepisów ustawy”, a z ust. 4 wynika, że „do uzasadnienia wniesionego przez Radę Ministrów projektu ustawy dołącza się projekty podstawowych aktów wykonawczych”. Ponadto, należy wskazać na unormowania uchwały nr 170 Rady Ministrów z dnia 29 października 2013 r. – Regulamin Pracy Rady Ministrów, która reguluje procedurę przygotowania projektu przez Radę Ministrów. W tym zakresie istotne znaczenie mają wymogi wynikające z § 58 Regulaminu Pracy Rady Ministrów, stanowiącego, że projekt dokumentu rządowego wnosi się do rozpatrzenia przez Stały Komitet Rady Ministrów po przeprowadzeniu uzgodnień, konsultacji publicznych lub opiniowania projektu oraz w przypadku projektu dokumentu rządowego regulującego sprawy objęte zakresem działania właściwego komitetu, po rozpatrzeniu projektu przez właściwy komitet lub komitety. W niniejszej sprawie trzeba powiedzieć, że nie dochowano wskazanych wymogów Regulaminu Sejmu i Regulaminu Pracy Rady Ministrów kierując do Sejmu rządowy projekt, którego uzasadnienie nie zawierało informacji o obligatoryjnych opiniach. Jednakże w ocenie Sejmu, naruszenie tych przepisów nie przesądza o niezgodności ustawy z Konstytucją. Uzasadnienie projektu ustawy i projekty rozporządzeń służących wykonaniu projektowanej ustawy (ewentualnie ich założeń), należy traktować jako uzupełnienie. Do projektu ustawy załącza się jedynie założenia projektów aktów wykonawczych. Założenia zakładają pewną ogólnikowość i skrótowość treści w tym w zakresie. Zamieszczanie tych aktów służy Sejmowi w celach zapoznania się, co do zamierzeń legislacyjnych rządu w odniesieniu do uchwalanej regulacji, umożliwiając pełniejszą jej kontrolę nad procesem ustawodawczym. Takie jest stanowisko w piśmiennictwie. Niekompletność uzasadnienia projektu ustawy jest kwestią oceny. Idąc za profesorem Kudeją można powiedzieć, że Prezydium Sejmu może, ale nie musi, zwrócić dany projekt wnioskodawcy.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Panie profesorze, czy można przerwać na sekundę? Mamy jeszcze kilka zarzutów materialnych, a prawie 30 minut omawiamy procedurę przyjęcia tej ustawy. Mamy jeszcze kilka innych punktów, a dzisiejsze posiedzenie Komisji planowaliśmy na godzinę.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Bogusław Przywora:

Przepraszam, ale potrzebuję jeszcze sekundę. To jest ważny element i rozbudowane stanowisko. Należy do tego podchodzić w sposób, żeby pomimo naruszenia normy proceduralnej nie zniweczyło to celu, któremu służyły przepisy nowelizowanej ustawy.

Proszę państwa, odnosząc się do zakwestionowanych przepisów, trzeba powiedzieć, że konstytucja określa podstawy organizacji samorządu terytorialnego. Samodzielność gmin podlega ochronie, ale to nie jest wartość absolutna. Stąd wprowadzanie rozwiązań na poziomie ustawowym przysługuje ustawodawcy. Chodzi o to, żeby nie doprowadzić do takiego stanu rzeczy, w którym samodzielność samorządu terytorialnego byłaby ograniczona do poziomu niemożności wykonywania zadania. W niektórych przypadkach interes państwa jako całości przemawia za wprowadzaniem rozwiązań mających na celu usprawnienie realizacji zadań samorządu terytorialnego. Administracja rządowa podejmuje działania wówczas, gdy mniejsze wspólnoty nie są w stanie same rozwiązać własnych problemów. Państwo nie powinno zastępować działań instytucji samorządowych.

Analizując realizację zadania zbiorowego zaopatrzenia w wodę i przysługujący szereg uprawnień zarówno organowi wykonawczemu, jak i ustawodawczemu, nie można twierdzić, że wprowadzone rozwiązanie o charakterze, jak twierdzi wnioskodawca „ograniczający w sposób niekonstytucyjny”, nie pozwalają na realizowanie tego zadania samorządowi terytorialnemu jako zadania własnego w rozumieniu art. 166 ust. 1 konstytucji. Z art. 16 ust. 2 konstytucji nie można wyprowadzić, że samorząd terytorialny posiada

nieograniczony zakres realizacji zadania i niedopuszczalna jest jego ingerencja przez organy administracji rządowej. Stąd w ocenie Sejmu ograniczenie kompetencji gmin w zakresie określenia cen i opłat za zbiorowe zaopatrzenie w wodę, znajduje uzasadnienie w wartościach konstytucyjnych. Przykładowo, można to wyprowadzić z artykułu dobra wspólnego – dostęp do wody pitnej znajduje szczególne oparcie w wartościach dobra wspólnego. Możemy poszukiwać takiej wartości w art. 31 ust. 3, gdzie wprost wynika pojęcie bezpieczeństwa lub ochrony środowiska czy zdrowia. Możemy poszukiwać w art. 5, kierując się zasadą zrównoważonego rozwoju, możemy poszukać w art. 38 w prawnej ochronie życia i art. 68 ust. 1 o ochronie zdrowia. Możemy poszukiwać w art. 74, w którym jest mowa o prowadzeniu polityki zapewniającej bezpieczeństwo ekologiczne współczesnym i przyszłym pokoleniom, możemy poszukiwać w art. 76, gdzie jest mowa o ochronie konsumentów, użytkowników i najemców przed działaniami zagrażającymi zdrowiu, prywatności i bezpieczeństwu. W tak szerokim zakresie wartości konstytucyjnych należy oceniać prowadzone rozwiązania. Przy tym ujęciu, w ocenie Biura Analiz Sejmowych, kwestionowane rozwiązania, o których mowa w *petitum* są zgodne z art. 16 ust. 2 i w związku z art. 166 ust. 1 konstytucji.

Bardzo przepraszam, ale to stanowisko naprawdę jest obszerne. Jeżeli pojawią się pytania, jestem gotów uzupełnić i dodać.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Potwierdzamy, jest obszerne. Dziękuję bardzo, panie profesorze.

Mamy stwierdzone kworum. Możemy zamknąć głosowanie. Otwieram dyskusję do przedstawionej sprawy K 18/19. Nikt z posłów nie zgłasza pytań. Dziękuję. W związku z tym, przechodzimy do głosowania pierwszej sprawy K 18/19. Proszę o zarządzenie głosowania. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu? Głosowanie pozostawiamy otwarte.

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 89/19.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Marcin Spyra:

Sprawa, o której chcę powiedzieć, dotyczy przepisów Kodeksu cywilnego, który ogranicza pięcioletnim terminem zawitym możliwość dochodzenia skargi pauliańskiej o uznanie czynności dłużnika za bezskuteczną w stosunku do wierzyciela. Stan faktyczny jest taki, iż skarżący nabył wierzytelność stwierdzoną prawomocnym wyrokiem sądu, ale dłużniczka sprzedała dwukrotnie – najpierw swoją nieruchomość, która była głównym elementem majątku, następnie ta nieruchomość została kolejny raz zbyta i skarżącemu uciekł termin do dochodzenia skargi pauliańskiej przeciwko aktualnemu właścicielowi tej nieruchomości. Skarżący zarzuca art. 534 Kodeksu cywilnego, iż pozostaje on w sprzeczności z art. 45 konstytucji, a zatem uniemożliwia realizację prawomocnego wyroku sądowego, a możliwość realizacji wyroków sądowych jest elementem prawa do sądu, które wynika z konstytucji.

Drugi zarzut dotyczy równości ochrony praw. Chodzi o zarzut, że termin pięcioletni jest istotnie krótszy niż termin dochodzenia roszczeń deliktowych. Zatem, jeśli działanie na szkodę właścicieli jest deliktem, co więcej, jest przestępstwem, to termin dochodzenia tych roszczeń jest dłuższy niż wynikający z art. 534, w czym skarżący upatruje, że tutaj jest nierówna ochrona prawa i narusza się odpowiednio przepisy art. 64 i art. 32 konstytucji. W obydwu przypadkach projekt stanowiska zakłada, że zarzuty są nieuzasadnione i zaskarżony przepis jest zgodny z powołanymi wzorcami konstytucyjnymi.

Po pierwsze, trzeba powiedzieć, że instytucja skargi pauliańskiej ma bardzo długą tradycję prawną i jeżeli skarżący zarzuca, że godzi w istotę prawa wierzytelności, trzeba wiedzieć, że to, co jest istotą prawa wierzytelności, jest współkształtowane także przez to, jak skarga pauliańska została ukształtowana przez ponad 2 tys. lat. To zawsze była instytucja ograniczona terminowo w prawie polskim oraz innych systemach prawnych, począwszy od prawa rzymskiego, z którego się wywodzi. Po drugie, skarga pauliańska rozszerza uprawnienia wierzyciela, dlatego że do istoty uprawnień wierzyciela należy to, że może dochodzić roszczeń wyłącznie od dłużnika i z jego majątku. Ona pozwala ingerować w sferę praw majątkowych u osób trzecich. Zatem wychodzi poza to, co jest istotą wierzytelności. To jest ingerencja uzasadniona, ale wymaga wyważenia chronionych konstytucyjnie interesów wierzyciela z chro-

nionymi konstytucyjnie interesami osób trzecich. Trybunał Konstytucyjny wielokrotnie zajmował stanowisko, zgodnie z którym sytuacja, w której niepewność dotycząca możliwości skorzystania ze środków zaskarżenia byłaby bezterminowa, nie jest do pogodzenia z zasadą pewności prawa i zasadą praw majątkowych. Zatem szczególne instytucje nie tylko mogą, ale powinny być ograniczone terminowo. Z tego powodu należy przyjąć, że ograniczenie możliwości wystąpienia ze skargą pauliańską, terminem zawitym, jest zgodne z konstytucją i służy stworzeniu równowagi, a zatem zachowaniu zasady proporcjonalności pomiędzy interesami wierzyciela, a osoby trzeciej, która nabyła składniki majątkowe dłużnika. Sam zarzut dotyczący, że skarga została ukształtowana jako instytucja pozorna, bo termin jest za krótki, należy także uznać za nieuzasadniony. Przede wszystkim skarżący nie dostarczył dowodu, że tak jest, a liczna praktyka sądowa dotycząca skargi pauliańskiej świadczy o tym, że to jest instytucja żywa i wykorzystywana szeroko w polskiej praktyce obrotu cywilnego. Nawet, jeżeli w sprawie skarżącego ze względu na jakieś przeszkody, nie mógł dochować terminu pięcioletniego, to nie jest argument, który przesądzałby za niekonstytucyjnością zaskarżanego przepisu. Można by uznać, że on jest instytucją pozorną wtedy, gdy problem miałby charakter systemowy. Jednak nic nie wskazuje, że tak jest. Jeżeli pomocniczo przeanalizuje się, jakie są terminy ograniczające skorzystanie ze skargi pauliańskiej w innych systemach prawnych, widać, że polski system prawny mieści się w standardzie europejskiej. Są dłuższe, krótsze terminy, na pewno polskie przepisy nie stanowią najkrótszego terminu, i są w standardzie, zatem te zarzuty również są nieuzasadnione.

Nieuzasadnione są również zarzuty dotyczące naruszenia równości ochrony. Przede wszystkim skarżący w wadliwy sposób konstruuje porównanie pomiędzy sytuacją wierzyciela deliktowego a uprawnionego do skargi pauliańskiej. Po pierwsze, to nie są instytucje zupełnie porównywalne, dlatego że odpowiedzialność deliktowa skonstruowana jest na zasadzie winy i ten element zawinienia, jako przesłanka odpowiedzialności deliktowej, uzasadnia wydłużenie terminu ingerencji prawa dłużnika deliktowego. Natomiast w skardze pauliańskiej nie ma tego elementu, może wystąpić, ale nie jest konieczny jako przesłanka dochodzenia skargi w każdym przypadku. Roszczenia wierzyciela deliktowego w stosunku do dłużnika, który popełnił delikt przeciwko temu wierzycielowi, ukrywania majątku, a roszczenia ze skargi pauliańskiej nie są rozłączne. To znaczy, że wierzyciel, któremu przysługuje skarga pauliańska, może także dochodzić roszczeń deliktowych, jeżeli działania osoby trzeciej, która nabyła majątek dłużnika, spełniają kryteria deliktu, co więcej, przepisy o odpowiedzialności deliktowej konstytuują odpowiedzialność osoby, która skorzystała majątkowo z deliktu osoby trzeciej. Jeżeli działania dłużnika, który rozporządza swoim majątkiem na szkodę wierzycieli, są deliktem, najczęściej przestępstwem, osoba, która z nich skorzystała, czyli osoba trzecia, również odpowiada deliktowo. Wygaśnięcie pięcioletniego terminu z zaskarżonego przepisu nie uniemożliwia wierzycielowi dochodzenia roszczeń deliktowych. Zatem twierdzenie, że termin stanowi dyskryminację w stosunku do wierzycieli mających roszczenia deliktowe jest nieuzasadnione, ponieważ tak naprawdę mówimy o tych samych osobach, czyli podmiotach, które będą mogły skorzystać z jednego i drugiego prawa. Dlatego propozycja stanowiska zakłada, aby Sejm wniósł o stwierdzenie zgodności zaskarżonego przepisu z powołanymi przez skarżącego wzorcami konstytucyjnymi. Bardzo dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze. Zanim przejdziemy do dyskusji, proszę o publikację wyników głosowania w sprawie K 18/19. Głosowało 25 członków Komisji – 13 było za, 10 przeciw, 2 osoby wstrzymały się od głosu. Komisja pozytywnie zaopiniowała projekt stanowiska.

Przechodzimy do dyskusji nad przedstawionym przed chwilą stanowiskiem SK 89/19, dotyczącym skargi pauliańkiej. Czy są pytania, głosy w dyskusji? Jeżeli nie mamy zgłoszeń członków Komisji, przechodzimy do głosowania. Proszę o jego zarządzenie. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu? Głosowanie pozostawiam otwarte. Dziękuję panie profesorze za poświęcony czas w niedogodnych warunkach technicznych

Przechodzimy do omówienia sprawy SK 93/19.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz:

Dzień dobry. Katarzyna Miaskowska-Daszkiewicz, Biuro Analiz Sejmowych. Proszę wybaczyć, ale dzisiaj wystąpię jedynie w wersji audio ze względu na trudności z uruchomieniem kamery w aplikacji.

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 93/19 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Zakwestionowany przepis jest przepisem ustawy – Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. To jest art. 33 § 2 zdanie pierwsze tej ustawy. W tym przepisie została unormowana instytucja uczestnictwa w postępowaniu sądowo-administracyjnym uwarunkowanego zgodą sądu, która jest wyrażana w oparciu o weryfikację przesłanek wskazanych w tym przepisie. Przepis brzmi następująco: „udział w charakterze uczestnika może zgłosić również osoba, która nie brała udziału w postępowaniu administracyjnym, jeżeli wynik tego postępowania dotyczy jej interesu prawnego, a także organizacja społeczna, o której mowa w art. 25 § 4 w sprawach innych osób, jeżeli sprawa dotyczy zakresu jej statutowej działalności".

Skarga została wniesiona w związku z następującym stanem faktycznym. Skarżący zawarł z gminą umowę dzierżawy gruntu. Wcześniej na umowę, która była zawarta bez przetargu, zgodę wydała rada gminy w trybie uchwały. To jest działanie zgodne z przepisami ustawy o gospodarce nieruchomościami. Na podstawie tej uchwały, stwierdzającej zgodę gminy, skarżący zawarł z gminą umowę na dzierżawę gruntu. Jednocześnie uchwała w trybie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym została zaskarżona przez czterech innych mieszkańców gminy do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie, który w następstwie postępowania stwierdził nieważność tej umowy. Skarżący nie brał udziału w postępowaniu przed wojewódzkim sądem administracyjnym. Dowiedziawszy się o jego wyniku, wniósł o doręczenie mu odpisu orzeczenia i kierując się zasadą ostrożności procesowej na wypadek, gdyby sąd uznał, że nie jest on uczestnikiem postępowania, wniósł o dopuszczenie do udziału w sprawie w charakterze uczestnika, powołując się na kwestionowany przez niego art. 33 § 2 zdanie pierwsze Prawa o postępowaniu przed sądami administracyjnymi. Wojewódzki sąd administracyjny odmówił skarżącemu udziału w charakterze uczestnika postępowania, wskazując, że postępowanie w mniejszej sprawie toczy się na skutek skargi wniesionej w trybie art. 101 ust. 1 u.s.g., która nie daje podstaw do dopuszczenia do udziału w postępowaniu sądowym innych podmiotów niż wnoszący skargę na akt prawa miejscowego. Zatem niemożliwym stało się uwzględnienie wniosku o dopuszczenie do udziału w niniejszej sprawie innych osób niż tych, które wniosły skargę, wykazując się istnieniem naruszenia interesu prawnego. Pogląd Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Krakowie został podzielony przez Naczelny Sąd Administracyjny, który oddalił w całości zażalenie skarżącego na postanowienie WSA. Z tego względu skarżący zdecydował się uczynić przedmiotem kontroli art. 33 § 2 zdanie pierwsze p.p.s.a. W skardze przede wszystkim trzeba podkreślić, że wątpliwości konstytucyjne skarżący sformułował nie w odniesieniu do *in extenso* brzmienia przepisu, ale wskazał, że aktualne brzmienie i powszechnie stosowana w orzecznictwie wykładnia tego przepisu wyklucza *a limine* dopuszczenie jakiegokolwiek podmiotu, posiadającego zdolność sądową, do udziału w charakterze uczestnika w postępowaniu sądowo-administracyjnym, jeżeli postępowanie zostało wszczęte skargą wniesioną na podstawie art. 101 ust. 1 ustawy o samorządzie gminnym. W konsekwencji skarżący wywodzi, że poddana ocenie konstytucyjnej norma, wyrażona w art. 45 ust. 1 konstytucji, naruszy jego prawa do sądu i jednocześnie zakaz ustawowego zamykania drogi sądowej dochodzenia naruszenia wolności i praw, co zostało zakotwiczone w art. 77 ust. 2 konstytucji. Skarżący podkreśla, że nie dostrzega żadnej okoliczności, która usprawiedliwiałaby stwierdzoną przez niego ingerencję w jego konstytucyjne prawa i tym samym to uzasadnia, wedle jego opinii, zarzut naruszenia art. 31 ust. 3 konstytucji.

Z uwagi na to, że w niniejszej sprawie skarżący nie zakwestionował literalnego brzmienia regulacji poddanej ocenie trybunału, ale wskazał jako przedmiot treść nadaną przepisom przez praktykę sądową, w pierwszej kolejności, w opinii Biura Analiz Sejmowych, należało rozstrzygnąć, czy tak zakreślony przedmiot kontroli podlega kognicji Trybunału Konstytucyjnego. W perspektywie utrwalonego orzecznictwa trybunału wymaga podkreślenia, że orzeczenia sądowe i inne akty stosowania prawa nie mogą być

przedmiotem kontroli trybunału, bo w jego kompetencjach nie leży określanie, która z kilku uznanych przez sądy za dopuszczalne interpretacja określonego przepisu jest właściwa.

Z tego względu, na podstawie zaprezentowanych w pisemnej wersji projektu stanowiska trybunału, kontrola przepisów w takim kształcie normatywnym, przyjętym w jukaturze, wymaga ustalenia istnienia jednolitej, powszechnej i stałej wykładni sądowej. W opinii Biura Analiz Sejmowych należy przede wszystkim podkreślić, że skarżący przywołał w uzasadnieniu swojej skargi konstytucyjnej przykłady rozstrzygnięć Naczelnego Sądu Administracyjnego, w których sąd przyjął szerokie, jednocześnie akceptowane przez skarżącego rozumienie pojęcia postępowania administracyjnego, które jest użyte w art. 33 § 2 ustawy Prawo postępowania przed sądami administracyjnymi. To jest kluczowe z perspektywy stwierdzenia, że została spełniona przesłanka do wyrażenia zgody na dopuszczenie do udziału w postępowaniu. Skarżący wyłącznie zdawkowo odniósł się do kwestii wykrystalizowania się linii orzeczniczej, w którą wpisywałyby się postanowienia sądów administracyjnych wydanych w jego sprawie, a oparte wedle jego opinii na błędnej zawężającej interpretacji pojęcia postępowania administracyjnego.

Wobec zarzutu skargi, która zasadza się na twierdzeniu, że do naruszenia praw skarżącego doszłoby w wyniku zastosowania przez sądy niekonstytucyjnej wykładni, i uwzględniając ustalone w orzecznictwie przesłanki warunkujące możliwość kontroli w formie interpretowanej przez sądy, elementem uzasadnienia skargi powinny być argumenty, które przemawiają po pierwsze, za istnieniem takiej linii orzeczniczej, która jest kwestionowana przez skarżącego oraz po drugie, za dominującą pozycję w poglądach sądów administracyjnych takiej linii orzeczniczej. Jednak analiza skargi, jej uzasadnienia, prowadzi do wniosku, że zabrakło w niej takich komponentów. Należałoby to postrzegać w perspektywie deficytu uzasadnienia. Odnosząc się do sposobu stylistyki uzasadnienia, która jest w skardze, zdaniem Biura Analiz Sejmowych należy stwierdzić, że uzasadnienie nie spełnia wymogów skargi konstytucyjnej, o czym jest mowa w art. 53 ust. 1 pkt 3 ustawy o organizacji i trybie postępowania przed Trybunałem Konstytucyjnym, jakim jest prawidłowe uzasadnienie zarzutu niezgodności kwestionowanego przepisu ze wskazanym w skardze wzorcem konstytucyjnym wraz z powołaniem argumentów lub dowodów na jego poparcie, co samo w sobie stanowi podstawę do wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku. Taką konkluzję proponujemy w *petitum* naszego projektu stanowiska.

Jednocześnie chcę dodać, że autonomiczną przesłanką, która uzasadnia zasadność wystąpienia o umorzenie niniejszego postępowania, jest również fakt, że w skardze zakwestionowano w istocie akt stosowania a nie stanowienia prawa, ponieważ skarżący kontestował odczytywanie przez sądy terminu postępowania administracyjnego w ten sposób, iż utożsamia je z administracyjnym postępowaniem jurysdykcyjnym, o którym mowa w art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego. Przedmiotem rozważań Biura Analiz Sejmowych było prześledzenie orzecznictwa sądów administracyjnych ze szczególnym uwzględnieniem orzecznictwa Naczelnego Sądu Administracyjnego z perspektywy odczytywania terminu „postępowanie administracyjne” na potrzeby ustalenia aktualizacji tej przesłanki i dopuszczenia do postępowania sądowo-administracyjnego. Można stwierdzić, że na podstawie tej analizy doszliśmy do wniosku, iż w dotychczasowym orzecznictwie NSA zarysowuje się zbieżność stanowisk w przedmiotowej kwestii. W projekcie stanowiska powołujemy stosowne orzeczenia części składów orzekających NSA, które wyrażają pogląd, iż posłużenie się przez ustawodawcę pojęciem „postępowanie administracyjne” nawiązuje do regulacji art. 1 Kodeksu postępowania administracyjnego i uznaje za postępowania administracyjne jedynie postępowania enumeratywnie wymienione w tym przepisie. Jednocześnie w judykaturze, co należy dostrzec, kształtowały się skrajnie odmienne stanowiska, które wyrażają pogląd o dopuszczalności szerokiego rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne”, na co wskazujemy w pisemnej wersji stanowiska. Analiza orzecznictwa w przedmiotowym zakresie nie daje podstaw do stwierdzenia, że treść wydobyta przez sądy orzekające w sprawie skarżącego, z poddanego kontroli przepisu, ustaliła się w sposób niewątpliwy. Jednocześnie trzeba podkreślić, że ta sprawa nie była przedmiotem wypowiedzi NSA w powiększonym

składzie. Również w doktrynie brak jest jednolitości w perspektywie rozumienia pojęcia „postępowanie administracyjne", którym posługuje się zaskarżony przepis, jednak wydaje się dominować pogląd, zgodnie z którym uwzględnia się możliwość jak najszerszego dostępu do sądu w perspektywie art. 45 konstytucji. Jednak większość poglądu doktryny prawa administracyjnego procesowego opowiada się za szerokim rozumieniem pojęcia „postępowanie administracyjne", obejmując nim różne inne działania organu administracji publicznej skierowane wobec podmiotów tego postępowania, niż tylko i wyłącznie wynikające z art. 1 k.p.a.

Dochodząc do wniosku, że w niniejszej sprawie aktualizują się dwie przesłanki umorzenia postępowania, przede wszystkim braku uzasadnienia i jednolitego, utrwalonego, potwierdzonego autorytatywnym poglądem, wyrażonym przez NSA stanowiska, co do odczytywania przez oskarżonego przepisu, Biuro Analiz Sejmowych proponuje sformułować wniosek do Trybunału Konstytucyjnego o umorzenie niniejszego postępowania. Dziękuję za uwagę. Jestem do dyspozycji, jeśli pojawią się jakieś pytania.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję, pani mecenas. Zanim przejdziemy do omówienia sprawy, poproszę o publikację wyników głosowania w sprawie SK 89/19. Głosowało 25 członków Komisji, wszyscy byli za.

Otwieram dyskusję dotyczącą stanowiska w sprawie SK 93/19. Czy mamy zgłoszenia? Jeżeli nie, przystępujemy do głosowania. Uzupełnię, że w tej sprawie posłem sprawozdawcą będzie pan przewodniczący Mularczyk. Głosowanie zostało uruchomione. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu? Głosowanie pozostawiamy otwarte.

Przechodzimy do sprawy o sygnaturze P 8/20.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Karol Dobrzeniecki:

Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, w tej sprawie również proponujemy wnieść o umorzenie postępowania. Sprawa została wszczęta na skutek zadania pytania prawnego przez sąd rejonowy, który zakwestionował przepis art. 386 § 5 Kodeksu postępowania cywilnego. To jest przepis, zgodnie z którym po nowelizacji w 2019 r. jego brzmienie jest następujące: „w wypadku uchylenia wyroku i przekazania sprawy do ponownego rozpatrzenia, sąd rozpoznaje ją w tym samym składzie, chyba że nie jest to możliwe lub spowodowałoby nadmierną zwłokę w postępowaniu". Pytanie prawne zostało sformułowane w następującym stanie faktycznym i prawnym. Osoba fizyczna wniosła zasądzenie od spółki akcyjnej kwoty pieniężnej tytułem odszkodowania. Wyrokiem z 2017 r. sąd rejonowy w składzie jednoosobowym oddalił powództwo i obciążył kosztami, wskazując, że roszczenie nie zostało udowodnione w związku z pominięciem dowodu z opinii biegłego. Następnie sąd okręgowy uchylił zaskarżony wyrok, wskazując, że sąd błędnie ustalił, iż powód uiścił zaliczkę, ale nie została ona odpowiednio zaksięgowana. Zgodnie z brzmieniem tego przepisu sprawa powróciła do sądu rejonowego i została skierowana do referatu sędziego, który rozpatrywał sprawę w pierwszej instancji, zgodnie z zakwestionowanym § 5. Zdaniem sądu pytającego, w sytuacji, kiedy po uchyleniu pierwszego wydanego w danej sprawie wyroku i przekazaniu sprawy, sąd rozpoznaje sprawę w tym samym składzie, wtedy nie mamy do czynienia z sądem bezstronnym w rozumieniu zewnętrznym. Sąd pytający uważa, że niezależnie od powodów uchylenia, sąd pierwszej instancji wcześniej wypowiedział się już o sposobie rozstrzygnięcia tej samej kwestii i uzewnętrznił swój pogląd. Dlatego zdaniem sądu rejonowego, to jest naruszenie art. 45 ust. 1 konstytucji.

Problematyczne w tej sprawie jest wykazanie przesłanej dopuszczalności zadania pytania prawnego, które powinno zawierać uzasadnienie postawionego zarzutu z powołaniem argumentów i dowodów na ich poparcie. Bardzo istotne jest, zgodnie z brzmieniem art. 93 konstytucji, żeby sąd, który przedstawia trybunałowi takie pytanie prawne, wykazał trzy przesłanki: podmiotową, przedmiotową i funkcjonalną. W orzecznictwie trybunału uznaje się, że przedmiotem sprawy może być wyłącznie przepis proceduralny, materialno-prawny lub kompetencyjny, który powinien być zastosowany przez sąd w toczącym się postępowaniu, w oparciu o który sąd jest zobowiązany wydać stosowne

orzeczenie, czyli przepis, który będzie stanowił podstawę rozstrzygnięcia albo którego zastosowanie zmieni istotnie sposób rozstrzygania.

Na tle analizowanej sprawy oczywiste jest spełnienie przesłanki podmiotowej i przedmiotowej – sąd wystąpił w ramach toczącego się przed nim postępowania, przedmiotem jest zgodność z konstytucją przepisów prawa proceduralnego rangi ustawowej – natomiast wątpliwości budzi przesłanka funkcjonalna. Sąd pytający próbuje w ten sposób wykazać tę przesłankę. Uważa, że w przypadku uznania art. 386 § 5 k.p.c. za niezgodne z konstytucją, obecny sędzia referent byłby wyłączony z mocy ustawy od ponownego rozpoznania sprawy, co oznaczałoby konieczność kontynuowania postępowania w innym składzie orzekającym. Natomiast, gdyby trybunał wydał orzeczenia afirmatywne, sąd byłby uprawniony, a zarazem zobowiązany do merytorycznego rozwiązania sprawy. W ocenie Sejmu nie sposób zgodzić się z tym rozumowaniem, dlatego że nie został wykazany konieczny związek między rozstrzygnięciem sprawy toczonej przed sądem przedstawiającym pytanie prawne, a odpowiedzią na pytanie prawne. Utrata mocy obowiązującej przepisu objętego pytaniem prawnym nie pociągałaby za sobą wydania orzeczenia o treści odmiennej, jak również nie miałaby istotnego znaczenia dla samego przebiegu. Dlaczego tak jest? Sąd pytający nie wykazał, że spowodowałaby ona przeprowadzenie postępowania lub jego części na podstawie innych unormowań proceduralnych. Podniesiony argument, że w przypadku uznania tego paragrafu za niezgodny z konstytucją, obecny sędzia referent byłby wyłączony z mocy ustawy od ponownego rozpoznawania sprawy, nie sposób uznać za zasadny, bowiem utrata mocy obowiązującej przez §5 w obecnym brzmieniu, nie oznaczałaby, że automatycznie zostaje przywrócona moc obowiązująca tego przepisu w brzmieniu sprzed nowelizacji i w związku z tym sędzia zostałby wyłączony od ponownego rozpoznawania sprawy z mocy ustawy. Ewentualnie można wziąć pod uwagę brzmienie art. 48 § 1 pkt 5 k.p.c., który mówi o wyłączeniu z mocy ustawy sędziego, który wydawał rozstrzygnięcia w poprzedniej instancji. Tutaj nie mamy do czynienia z taką sytuacją. To nie jest niższa instancja.

W związku z tym, nie przechodzimy do analizy merytorycznej, bowiem warunkiem wstępnym jest spełnienie wymogów formalnych wobec niewykazania przez sąd pytający, że utrata mocy obowiązującej tego przepisu ma istotne znaczenie dla przebiegu postępowania. Proponujemy, żeby uznać i przedstawić trybunałowi wniosek, że przesłanka funkcjonalna nie została spełniona, zatem postępowanie powinno być umorzone na podstawie art. 59 ust. 1 pkt 2 ustawy o Trybunale Konstytucyjnym. Dziękuję.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Dziękuję bardzo, panie profesorze. Zanim przejdziemy do dyskusji, proszę o publikację wyników głosowania w sprawie SK 93/19. Głosowało 24 posłów – 23 było za, jedna osoba wstrzymała się od głosu. Projekt został zaopiniowany pozytywnie.

Otwieram dyskusję w sprawie P 8/20. Czy są zgłoszenia? Nie ma. Przechodzimy do głosowania. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu? Głosowanie pozostawiamy otwarte. Dziękujemy panu profesorowi za sprawne omówienie sprawy.

Przechodzimy do ostatniej skargi pod sygnaturą SK 17/20. Bardzo proszę, pani mecenas.

Ekspert do spraw legislacji w BAS Ewelina Gierach:

Dzień dobry. Ewelina Gierach, Biuro Analiz Sejmowych. Panie przewodniczący, Wysoka Komisjo, sprawa o sygnaturze akt SK 17/20 została zainicjowana skargą konstytucyjną osoby fizycznej. Bardzo krótko przedstawię stan faktyczny, który stał się podstawą do wniesienia skargi. W dniu 21 października 2018 r. odbyły się wybory samorządowe do rady miasta. Skarżąca kandydowała w tych wyborach, jednak jej nazwisko nie było ujęte w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze okręgu wyborczego, w którym kandydowała. Nie wchodząc w szczegóły warto odnotować, że skarżąca, podejrzewając popełnienie przestępstwa przeciwko wyborom, złożyła protest wyborczy, po rozpoznaniu którego sąd okręgowy w Warszawie wydał postanowienie w przedmiocie pozostawienia protestu bez dalszego biegu, wskazując że został on wniesiony przez osobę nieuprawnioną, z uwagi na fakt, że nazwiska skarżącej nie było umieszczonego w spisie wyborców w tym okręgu. Osoba zaskarżyła to postanowienie, jednak sąd apelacyjny oddalił je. W konsekwencji, 29 listopada 2019 r. wystąpiła ona ze skargą konsty-

tucyjną do Trybunału Konstytucyjnego. Przedmiotem kontroli skarżąca uczyniła dwa przepisy Kodeksu wyborczego. Objęła nim art. 82 § 3 i art. 82 § 5 Kodeksu wyborczego. Przepisy te zostały zaskarżone w zakresie, w jakim ograniczają prawo do wniesienia protestu przeciwko ważności wyborów w okręgu wyborczym lub przeciwko wyborowi radnego, jedynie do wyborcy, którego nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania na obszarze danego okręgu wyborczego i pozbawiają tego prawa osobę, która kandydowała w wyborach na radnego na obszarze danego okręgu wyborczego, ale jej nazwisko w dniu wyborów było umieszczone w spisie wyborców w jednym z obwodów głosowania, jednak w innym okręgu wyborczym niż ten, którego dotyczy protest przeciwko ważności wyborów.

Zakwestionowane przepisy w przywołanym zakresie zdaniem skarżącej są niezgodne z art. 45 ust. 1, w związku z art. 77 ust. 2, w związku z art. 31 ust. 3 i w związku z art. 169 ust. 2 zdanie drugie konstytucji. W uzasadnieniu skarżąca zarzuciła, że zakwestionowane przepisy wyłączają prawo do wniesienia protestu przez osoby najbardziej zainteresowane wynikiem wyborów, czyli kandydatów, a startujące w wyborach poza okręgiem wyborczym swojego zamieszkania. Przygotowany przez Biuro Analiz Sejmowych projekt stanowiska zawiera propozycje uznania, że kwestionowane w skardze przepisy są zgodne z art. 45 ust. 1, w związku z art. 77 ust. 2 konstytucji. W pozostałym zakresie wnosimy o umorzenie postępowania ze względu na niedopuszczalność wydania wyroku.

Odnosząc się do kwestii formalno-prawnych, należy zauważyć, że skarga konstytucyjna nie w pełni odpowiada formalnym warunkom jej wniesienia. Przede wszystkim trzeba odnotować, że pismo wniesione przez skarżącą cechuje całkowity brak uzasadnienia postawionych w nim zarzutów, wskazujących na naruszenie art. 31 ust. 3 oraz art. 169 ust. 2 zdanie drugie konstytucji. Skarżąca, mimo że w *petitum* skargi ujęła te przepisy jako związane z przepisem dotyczącym konstytucyjnego prawa do sądu, w uzasadnieniu swojego wystąpienia do trybunału nie wykazała, w jaki sposób naruszenie tych przepisów wpływa na ochronę jej praw podmiotowych. Ograniczyła się do przywołania treści przepisów, nie przeprowadzając niezbędnego na gruncie art. 31 ust. 3 testu proporcjonalności. Tymczasem, w świetle dorobku orzeczniczego trybunału, poprzestanie przez skarżącego na lakonicznym lub zdawkowym uzasadnieniu zarzutu albo całkowitym nieuzasadnieniu zarzutu, skutkuje umorzeniem postępowania.

Druga wątpliwość o charakterze formalno-prawnym wiąże się z prawidłowym określeniem wzorca dla oceny zgodności zakwestionowanego przepisu ustawy. Skarżąca miała obowiązek wykazania, że wymienione w skardze wzorce kontroli stanowią podstawę do wyinterpretowania prawa podmiotowego, którego naruszenie może być dochodzone w trybie skargi konstytucyjnej. Skarżąca nie podporządkowała się temu nakazowi, w związku ze wskazanym jako wzorzec kontroli art. 169 ust. 2 zdanie drugie konstytucji, ponieważ nie stanowi on konstytucyjnej gwarancji wolności i praw. Z tego względu stwierdzamy, że wskazane niedostatki przesądzają konieczność wystąpienia z wnioskiem o umorzenie postępowania w tym zakresie.

Odnosząc się do postawionych w skardze zarzutów, należy zauważyć, że sformułowany przez skarżącą zakres zaskarżenia odnosi się wyłącznie do podmiotów legitymowanych do wniesienia protestu wyborczego w wyborach do rad organów stanowiących jednostki samorządu terytorialnego. Jak wynika z uzasadnienia skargi konstytucyjnej, o niekonstytucyjności zaskarżonych przepisów przesądza fakt, że ustawodawca nie przyznał prawa protestu osobom kandydującym do rady, które nie są mieszkańcami gmin. Niewątpliwie warunkiem koniecznym wyborów w demokratycznym państwie są procedury weryfikacji, polegające na stwierdzeniu ich ważności, a jednocześnie przesądzające o ważności pochodzących z nich mandatów przedstawicielskich. Ustrojodawca zdecydował się na sądową weryfikację ważności wyborów, wprost zastrzegając ją dla wyborów do Sejmu i Senatu oraz dla wyborów prezydenta. Na mocy przepisów Kodeksu wyborczego rozciągnięto ją na wybory do Parlamentu Europejskiego oraz do organów jednostek samorządu terytorialnego. W kontekście postawionych w skardze konstytucyjnej zarzutów, wykazujemy, że protest wyborczy jest instytucją ściśle związaną z zagadnieniem weryfikacji prawidłowości przebiegu wyborów. W nauce prawa konstytucyjnego, odnośnie do charakteru protestu wyborczego, wyrażane są poglądy, wedle których

konstytucyjne prawo do sądu nie obejmuje prawa do postanowienia Sądu Najwyższego w sprawie zasadności protestu wyborczego. Do protestów wyborczych nie ma zastosowania art. 45 ust. 1 konstytucji. W tym przypadku nie gwarantuje się wyborcy rozpatrzenia jego sprawy, a jedynie umożliwia się mu działanie w interesie ogólniejszym (w ramach toczącej się walki wyborczej). W rozpoznawaniu protestów nie chodzi też o wymierzenie sprawiedliwości, bo w tym wypadku działanie Sądu Najwyższego mieści się w konstytucyjnej kategorii „innych czynności" i nie polega na wymierzaniu sprawiedliwości ani na sprawowaniu nadzoru nad orzecznictwem sądów niższych instancji. Oczywiście w projekcie stanowiska przywołujemy szerzej poglądy przedstawicieli doktryny co do charakteru prawnego protestu wyborczego.

Ustawowa konstrukcja protestu wyborczego w wyborach do organów jednostek samorządu terytorialnego zakłada ścisły związek procesu weryfikacji prawidłowości przeprowadzenia wyborów ze szczególną więzią wyborcy z okręgiem, w którym jest on ujęty w spisie wyborców. To nie indywidualny interes prawny podmiotu występującego z protestem, a fakt jego stałego zamieszkiwania na obszarze okręgu wyborczego, legitymuje wyborcę do wystąpienia z protestem. Prawo wniesienia protestu do sądu z założenia nie ma bowiem charakteru *actio popularis*. Co więcej, przysługuje również, gdy wyborca nie brał udziału w wyborach oraz kiedy został skreślony ze spisu wyborców.

Uzależnienie uprawnienia do wniesienia protestu od zamieszkiwania w okręgu wyborczym nie narusza, zdaniem Sejmu, prawa do sądu skarżącej i nie zamyka jej drogi sądowej. Przede wszystkim, przepisy Kodeksu wyborczego nie pozbawiają kandydata w wyborach do rad możliwości wniesienia protestu wyborczego. Kandydat może to uczynić za pośrednictwem pełnomocnika komitetu wyborczego, który jest zobowiązany występować w ochronie zasad prawa wyborczego i prawidłowego przebiegu procesu wyborczego.

Reasumując, biorąc pod uwagę powyższe, wnosimy o uznanie zgodności kwestionowanych w skardze przepisów z art. 45 ust. 1 w związku z art. 77 ust. 2 konstytucji oraz o umorzenie postępowania w pozostałym zakresie. Dziękuję bardzo.

Przewodniczący poseł Arkadiusz Myrcha (KO):

Bardzo dziękuję za sprawne omówienie sprawy. Zanim przejdziemy do dyskusji, proszę o opublikowanie wyników ze sprawy P 8/20. Głosowało 24 posłów, wszyscy byli za. Stanowisko zostało zaopiniowane pozytywnie.

Nie ma zgłoszeń do omówionej sprawy SK 17/20, zatem przystępujemy do głosowania. Kto jest za? Kto jest przeciw? Kto wstrzymał się od głosu? Proszę o wyniki. Głosowało 22 posłów, wszyscy byli za. Dziękujemy za pozytywne zaopiniowanie projektu stanowiska.

Wobec wyczerpania porządku dziennego, zamykam posiedzenie Komisji. Dziękuję.